

RUA
← DE DENTRO

GOVERNAÇÃO E TERRITÓRIO

15

2015

REVISTA
PORTUGUESA
DE

INVESTIGAÇÃO EDUCACIONAL

UNIVERSIDADE CATÓLICA EDITORA **PORTO**

A GESTÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO ESCOLAR
Joaquim Machado

EDUCAÇÃO, TERRITÓRIO E
GOVERNAÇÃO – O PROGRAMA APROXIMAR
E A TERCEIRA MARGEM
José Matias Alves e Ilídia Cabral

GOVERNANÇA, TERRITÓRIO E
DESENVOLVIMENTO: UMA LEITURA DAS
FINALIDADES DOS INSTITUTOS FEDERAIS
DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA NA
AMAZÔNIA BRASILEIRA
*Arminda Rachel Botelho Mourão, Sílvia
Cristina Conde Nogueira, José Júlio César
do Nascimento Araújo e José Eurico
Ramos de Souza*

TERRITORIALIZAR A UTOPIA, CAPACITAR
A PESSOA – PRÁTICAS DE INVESTIGAÇÃO-
REFLEXÃO-AÇÃO NA ESCOLA
SECUNDÁRIA/3 HENRIQUE MEDINA
*Fátima Braga, João Furtado, Asdrúbal
Santos, Maria Rosa Quinta e Costa,
Manuela Ferreira e Miguel Durães*

A ESCOLA ALIADA AO TERRITÓRIO – O
CASO DA ESPROARTE, UMA EDUCAÇÃO
QUE TOCA
*Catarina Nunes, José Francisco Dias e
Luísa Orvalho*

O SIGNIFICADO DO “TERRITÓRIO”
NO ÂMBITO DOS CENTROS PARA A
QUALIFICAÇÃO E O ENSINO PROFISSIONAL
Isabel Sofia Fernandes Moio

A HIBRIDIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA
REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO TÉCNICA E
TECNOLÓGICA DO BRASIL
*José Júlio César do Nascimento Araújo e
Arminda Rachel Botelho Mourão*

ESTUDAR E APRENDER EM INSTITUIÇÕES
DE ACOLHIMENTO: O PAPEL DE VARIÁVEIS
INDIVIDUAIS E CONTEXTUAIS
*Catarina Oliveira, Inês Rocha e Luísa
Ribeiro Trigo*

AS FILHAS DA SÉ – UM OLHAR SOBRE AS
PRÁTICAS DE IDENTIDADE CULTURAL DE
UM GRUPO DE MULHERES EX-RESIDENTES
DA SÉ DO PORTO
*Ivaneide Mendes, Paula Braga e
Raquel Dias*



CATÓLICA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
E PSICOLOGIA

PORTO



- 7 Nota de apresentação
Joaquim Azevedo
- 11 A gestão local da educação escolar
Joaquim Machado
- 35 Educação, território e governação – O programa Aproximar e a terceira margem
José Matias Alves e Ilídia Cabral
- 53 Governança, território e desenvolvimento: uma leitura das finalidades dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia na Amazônia brasileira
Arminda Rachel Botelho Mourão, Sílvia Cristina Conde Nogueira, José Júlio César do Nascimento Araújo e José Eurico Ramos de Souza
- 71 Territorializar a utopia, capacitar a pessoa – Práticas de investigação-reflexão-ação na Escola Secundária/3 Henrique Medina
Fátima Braga, João Furtado, Asdrúbal Santos, Maria Rosa Quinta e Costa, Manuela Ferreira e Miguel Durães
- 101 A escola aliada ao território – O caso da ESPROARTE, uma educação que toca
Catarina Nunes, José Francisco Dias e Luísa Orvalho
- 115 O significado do “território” – No âmbito dos centros para a qualificação e o ensino profissional
Isabel Sofia Fernandes Moio
- 139 A hibridização institucional da rede federal de educação técnica e tecnológica do Brasil
José Júlio César do Nascimento Araújo e Arminda Rachel Botelho Mourão
- 159 Estudar e aprender em instituições de acolhimento: o papel de variáveis individuais e contextuais
Catarina Oliveira, Inês Rocha e Luísa Ribeiro Trigo
- 187 As filhas da Sé – Um olhar sobre as práticas de identidade cultural de um grupo de mulheres ex-residentes da Sé do Porto
Ivaneide Mendes, Paula Braga e Raquel Dias

15/2015
(ano XV)

REVISTA
PORTUGUESA
DE

INVESTIGAÇÃO EDUCACIONAL

Apresentação

A *Revista Portuguesa de Investigação Educacional* é uma revista de publicação anual da Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa.

A revista dedica-se ao estudo, à prática e à investigação no âmbito das Ciências da Educação ou das Ciências Sociais e Humanas com relevância para a área da Educação.

Âmbito e objetivos

A revista compreende os seguintes objetivos:

- Ser uma fonte de divulgação e de discussão internacional da produção atual de conhecimento no domínio das Ciências da Educação;
- Proporcionar a publicação de investigações de natureza científica realizadas no domínio das Ciências da Educação ou no domínio das Ciências Sociais e Humanas com relevância para a área da Educação;
- Promover a cooperação científica e profissional entre investigadores e profissionais da Educação portugueses e estrangeiros;
- Aprofundar a relação entre a teoria e a prática no domínio da Educação.

Propriedade

© Universidade Católica Editora, SA

Edição

Faculdade de Educação e Psicologia da UCP

Depósito legal

209818/04

ISSN

(impresso): 1645-4006 (online): 2186-4614

Contactos

Universidade Católica Portuguesa – Porto
(Campus Foz)
Rua Diogo Botelho, 1327 | 4169-005 Porto
Tel.: 22 619 62 00 | Fax: 22 619 62 91

Conselho de Edição

Diretor: Joaquim Azevedo – UCP
(jazevedo@porto.ucp.pt)
Assessora de edição: Cristina Palmeirão – UCP
(cpalmeirao@porto.ucp.pt)

Conselho Assessor	Alejandro Tiana Ferrer (Diretor da <i>Revista Ibero Americana de Educação</i>); Angel García del Dujo (Univ. Salamanca); Antonio Bolívar Botía (Univ. Granada); Glória Ramalho (Inst. Sup. Psicologia Aplicada); Joaquim Machado de Araújo (UCP); Jorge Arroteia (Univ. Aveiro); José Afonso Baptista (UCP); José Joaquim Matias Alves (UCP); José Júlio César do Nascimento Araújo (Instituto Federal do Acre) José Pedro Amorim (UP); Maria Cecília Sanchez Teixeira (Univ. São Paulo); Maria Suzana Menin (Univ. Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho); Marli André (PUC São Paulo); Menga Ludke (Univ. Cat. Petrópolis); Teresa Maria Sena de Vasconcelos (Inst. Sup. Polit. Lisboa); Vera Placco (PUC São Paulo)
Comité Científico	Alejandro Tiana Ferrer (Diretor <i>Revista Ibero Americana de Educação</i>); Angel García del Dujo (Univ. Salamanca); Antonio Bolívar Botía (Univ. Granada); Cristina Palmeirão (UCP); Glória Ramalho (Inst. Sup. Psicologia Aplicada); Isabel Baptista (UCP); Isabel Menezes (Univ. Porto); João Amado (Univ. Coimbra); João Formosinho (Univ. Minho); Joaquim Coimbra (Fac. Psicologia e de Ciências da Educação da UP); Joaquim Machado de Araújo (UCP); Jorge Arroteia (Univ. Aveiro); José Afonso Baptista (UCP); José Augusto Pacheco (Univ. Minho); José Cortes Verdasca (Univ. Évora); José Joaquim Matias Alves (UCP); José Lagarto (UCP); Luís Miguel Sebastião (Univ. Évora); Manuel Braga da Cruz (UCP); Maria Cecília Sanchez Teixeira (Univ. São Paulo); Maria do Carmo Clímaco (Univ. Lusófona); Maria do Céu Roldão (UCP); Maria Suzana Menin (Univ. Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho); Marli André (PUC São Paulo); Menga Ludke (Univ. Cat. Petrópolis); Miguel Santos Guerra (Univ. Málaga); Paulo Pereira (UCP); Roberto Carneiro (UCP); Rodrigo Queiroz e Melo (UCP); Ruben Cabral (UCP); Teresa Maria Sena de Vasconcelos (Inst. Sup. Polit. Lisboa); Vera Placco (PUC São Paulo)
Assinaturas bianuais	Portugal e PALOP: 15 € Europa: 20 € Brasil: US\$ 25 Preço avulso: 10 €

Toda a correspondência destinada à revista, incluindo pedidos de assinatura, pagamentos e alterações de endereço, deve ser dirigida a: Cristina Palmeirão (cpalmeirao@porto.ucp.pt); UCP | Rua Diogo Botelho, 1327, 4169-005 Porto

A GESTÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO ESCOLAR

*Joaquim Machado**

RESUMO: No âmbito da territorialização das políticas educativas, o Estado tem recorrido à celebração de contratos de ação pública (Gaudin, 1999), entre os quais se destacam os contratos de educação e formação municipal que reforçam a intervenção dos municípios na educação. Neste artigo, analisamos o contrato de educação e formação municipal celebrado entre a Câmara Municipal de Matosinhos e o Ministério da Educação e Ciência e a Presidência do Conselho de Ministros, identificando os domínios em que incidem os seus objetivos estratégicos, distinguindo a sua legitimação a partir de uma retórica de descentralização administrativa com duas faces (a da democracia participativa e a da gestão racional dos recursos) e a emergência de uma instância supraescolar de alcance municipal a exigir nova reconstituição dos papéis do município e dos dirigentes escolares e problematizando o papel que é reservado ao conselho municipal de educação à luz da ideia de Cidade educadora.

PALAVRAS-CHAVE: desconcentração; descentralização; contrato; gestão local.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas temos assistido à revalorização do *local* como instância definidora de políticas educativas e como nível prioritário de administração (Barroso, 1999). Esta revalorização traduz-se, por um lado, nas políticas de *reforço da autonomia das escolas* e, por outro, na *transferência*

* Autor de correspondência. Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Educação e Psicologia – Porto (jmaraujo@porto.ucp.pt).

de competências e no alargamento das áreas de intervenção dos municípios na educação. Estas políticas fazem parte de um processo de resolução da crise de governabilidade dos sistemas nacionais de ensino, resultante do seu crescimento exponencial, da complexidade organizacional e da heterogeneidade humana (discente, docente, contextual) da escola de massas, da erosão da escola na certificação de conhecimentos e da quebra de confiança na transição entre educação e emprego, da desaceleração do investimento público na educação e dos disfuncionamentos burocráticos do aparelho administrativo do Estado (Formosinho, 1992; Barroso, 1996; Canário, 2005).

Inseridas num processo político com lógicas e objetivos distintos, as medidas de territorialização educativa valorizam as escolas e os territórios, os atores escolares e outros atores da comunidade local, a comunidade escolar e a comunidade educativa, a governação da escola e a governação do território educativo. A contextualização e localização das políticas e da ação educativas contrapõem à homogeneidade das normas e dos processos a heterogeneidade das formas e das situações e exige que, na sua definição e execução, “a ação dos atores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação” (Barroso, 1996: 11). Tal facto pressupõe novas formas de regulação das instituições educativas que passam por um novo equilíbrio entre o Estado, os professores e os pais dos alunos (bem como a comunidade em geral) e por “uma revitalização do poder local enquanto espaço e estrutura privilegiada da intervenção social” (Barroso, 2005: 82).

No âmbito da territorialização das políticas educativas, o Estado tem recorrido à celebração de contratos de ação pública (Gaudin, 1999), de entre os quais se destacam aqui os contratos de educação e formação municipal que reforçam a intervenção dos municípios na educação, no âmbito do regime jurídico da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro).

Este artigo analisa o contrato de educação e formação municipal celebrado entre a Câmara Municipal de Matosinhos e o Ministério da Educação e Ciência e a Presidência do Conselho de Ministros, identificando os domínios em que incidem os seus objetivos estratégicos; distingue a sua legitimação a partir de uma retórica de descentralização administrativa com duas faces (a da democracia participativa e a da gestão racional dos recursos) e a emergência de uma instância supraescolar de alcance municipal a exigir

nova reconstituição dos papéis do município e dos dirigentes escolares; e problematiza o papel que é reservado ao conselho municipal de educação.

2. TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS E DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

O sistema escolar português tem uma história de centralização, durante a qual foram criadas estruturas que permaneceram até aos nossos dias. No que concerne à educação escolar, desenvolveu-se um processo de organização da escola pública segundo o modelo da pedagogia cujo objetivo era “ensinar a muitos como se fossem um só” (Barroso, 1995). Este objetivo “teve consequências estruturantes na ação educativa escolar, como a ‘homogeneização dos alunos’, a ‘uniformização das práticas docentes’ e a ‘centralização da gestão escolar’” (Barroso, 1998: 9).

Este modelo de administração pública mostrou-se eficaz na generalização do sistema nacional de ensino não superior, mas inadequado face ao gigantismo e complexidade do sistema escolar e às exigências de participação dos cidadãos na definição das políticas públicas. A alteração do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação traduziu-se em transferência de poderes do nível central (concentrado ou desconcentrado) “para nível local, reconhecendo a escola como lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão” (Barroso, 1996: 9) e requereu a passagem de “um controlo baseado na conformidade com as regras e diretivas impostas pelo poder central para um controlo baseado na conformidade com os objectivos e as finalidades de ação” (Wutmacher, 1992: 56).

Em Portugal, a territorialização da ação política em matéria educativa tem assumido diversas formas:

- 1) a transferência de novas competências e recursos para os municípios alargando o campo da sua intervenção na educação (a descentralização administrativa) (Fernandes, 2014b; Machado, 2014; Pinhal, 2014);
- 2) o reconhecimento da autonomia relativa dos professores e das escolas, sobretudo na organização local do processo de ensino, dotando-a de órgãos de governação interna com competências e atribuições específicas (Formosinho e Machado, 2013);

- 3) o processo de reordenamento da rede escolar e a constituição do agrupamento de escolas, entendido como a “unidade organizacional” com mais poder e influência em termos de gestão relativamente às suas “subunidades”, isto é, os estabelecimentos escolares (Lima, 2011: 113);
- 4) a integração de representantes dos pais e de outros atores locais em órgão de seleção do diretor e de acompanhamento da governação das escolas (Formosinho e Machado, 2014);
- 5) a celebração de contratos com escolas ou municípios para apoio a projetos de desenvolvimento local da educação, como os que integram programas como os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária ou as Atividades de Enriquecimento Curricular no 1.º Ciclo do Ensino Básico (Formosinho *et al.*, 2010; Machado e Cruz, 2014; Mota e Machado, 2015), mas também os contratos de autonomia das escolas e, agora, os contratos de educação e formação municipal.

O conceito de “territorialização” traduz, pois, uma realidade complexa e global das transformações das relações entre o Estado e a educação (Charlot, 1994) e é utilizado para designar várias modalidades de descentralização, re-centralização e re-descentralização. Como sublinha Barroso, ele refere-se a uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos que valorizam a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos atores e a contextualização da ação política (1996: 10).

Ao enveredar por políticas de territorialização, o Estado passa a não dispor “sem partilha” dos meios de ação pública (Gaudin, 1999: 11) e “recorre a modalidades de regulação voluntária como parcerias, pactos ou contratos para envolver outras entidades territoriais ou institucionais, públicas ou privadas na realização dos projetos de interesse público” (Fernandes, 2010: 14), como são, por exemplo, a educação escolar e a escola inclusiva.

Deste modo, o contrato apresenta uma dimensão política que visa reforçar o envolvimento dos cidadãos na democracia direta, aceita a heterogeneidade de formas e situações, estimula ordenamentos não estatais na realização do bem comum, requer que a ação dos atores seja determinada por uma lógica de implicação e prevê uma relação negociada “baseada na desmultiplicação e ‘horizontalização’ dos controlos (centrais e locais)” (Barroso, 1996: 11-12). Contudo, quando enquadrados em políticas neoliberais, os contratos assumem uma “dimensão privada e utilitária orientada

por princípios de modernização, concorrência e eficácia económica” (Gaudin, 1999: 11). Neste sentido, adverte Fernandes que “a contratualização das políticas públicas numa perspetiva de participação cívica tem um espaço de navegabilidade complexo situado entre o escolho de Cila – o aparelho rígido e resistente do centralismo burocrático – e o redemoinho de Caríbdis – a desregulação e privatização total de interesses que deveriam situar-se no âmbito da cidadania e não no âmbito da economia” (2010: 14).

3. A INTERVENÇÃO DAS AUTARQUIAS NA EDUCAÇÃO

A evolução das normas e das práticas de intervenção dos municípios portugueses na educação (Fernandes, 1995) dá conta de três perspetivas:

- 1.^a) o município é considerado um *serviço de administração periférica do Estado* (Fernandes, 2005: 203), sendo-lhe atribuídas funções e encargos educativos claramente delimitados (gestão do parque escolar, ação social escolar, transportes escolares, atividades complementares da ação educativa e de ocupação dos tempos livres, componente de apoio à família, atividades de enriquecimento curricular, pessoal não docente);
- 2.^a) para além dos encargos, o município é reconhecido também como um *agente educativo supletivo e parceiro social de estatuto idêntico aos agentes privados* (parceria com entidades privadas na criação de escolas de ensino técnico, artístico e profissional (1989), representação da Associação Nacional de Municípios Portugueses no Conselho Nacional da Educação (1987), representação do município em órgão escolar consultivo (em 1991) ou deliberativo (Assembleia de Escola, em 1998; Conselho Geral, em 2008)).
- 3.^a) o município é reconhecido como um *interveniente de estatuto público*, participando na ampliação da rede nacional de educação pré-escolar com vista à sua oferta universal (1997), tomando a iniciativa de criar um conselho local de educação (1998) ou o Conselho Municipal de Educação (2003) e a ter a função de acompanhamento do processo de elaboração e atualização da carta educativa municipal, participação na negociação e execução dos contratos de autonomia das escolas, análise do funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino e apreciação de projetos educativos a desenvolver no município (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, art. 4.º).

Os municípios tornam-se ainda parceiros importantes do Ministério da Educação no desenvolvimento de atividades de animação e apoio às famílias e atividades de enriquecimento curricular (Decreto-Lei n.º 16795/2005, de 14 de julho, e Despacho n.º 12591/2006, de 16 de junho).

Se, enquanto entidades promotoras privilegiadas, as autarquias locais assumiram papel relevante na implementação das atividades de enriquecimento curricular, o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, prevê agora fortalecer a sua ação como *interveniente de estatuto público*, quando admite serem delegáveis nos órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais competências no âmbito da gestão escolar e da oferta educativa e formativa e no âmbito da gestão curricular e pedagógica (art. 8.º), entre outras, anteriormente delegadas nos serviços desconcentrados do Ministério da Educação. Este reforço das competências dos municípios na área da educação inscreve-se numa “agenda reformista e inovadora [do XIX Governo Constitucional] para a Administração Local assente na proximidade com os cidadãos e na descentralização administrativa para os municípios e para as entidades intermunicipais”, visando “ganhos de eficiência e eficácia no quadro das relações entre o Estado, a administração local e os cidadãos” e contribuindo gradualmente para “a aproximação dos níveis de decisão e das políticas aos seus destinatários concretos”, como se pode ler na Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março, que cria o Programa Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas.

4. DESCENTRALIZAÇÃO E DELEGAÇÃO CONTRATUALIZADA DE COMPETÊNCIAS

A Constituição da República Portuguesa introduz na administração pública portuguesa o princípio da descentralização administrativa (art. 237.º), declara a autonomia administrativa das regiões autónomas dos Açores e da Madeira como pessoas coletivas territoriais com poderes próprios (art. 227.º) e integra as autarquias locais (as freguesias, os municípios e as regiões administrativas) na organização democrática do Estado, prevendo outras formas de organização territorial autárquica nas grandes áreas urbanas e nas ilhas (art. 236.º). Em Portugal, está reservada às regiões autónomas dos Açores e da Madeira uma descentralização de âmbito mais alargado do que a que é reconhecida aos municípios, não apenas pelo

território (descentralização territorial), mas também e sobretudo pelos poderes constitucionalmente consagrados.

A *descentralização administrativa* efetua-se mediante a transferência por via legislativa de atribuições e competências de órgãos do Estado para os órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, art. 111.º). Prevê-se ainda a possibilidade de algumas competências dos órgãos do Estado serem delegadas nos órgãos de alguma ou algumas autarquias locais mediante a celebração de contratos interadministrativos” (arts. 117.º e 120.º), isto é, contratos celebrados entre entidades administrativas que estabelecem formas de articulação e de cooperação, substituindo ou complementando as figuras da tutela, da superintendência e da hierarquia, que caracteriza a *desconcentração administrativa*. Contudo, “as competências não são já de origem municipal, mas antes continuam a pertencer ao Estado, enquanto entidade delegante”, pelo que se configura “um cenário mais próximo de uma desconcentração administrativa”; e “é neste contexto que os conceitos de transferência de competências e de delegação de competências ganham centralidade político-administrativa, de resto com implicações várias no plano organizacional” (Lima, 2015: 8).

Aparentemente a desconcentração resolve tecnicamente o problema da articulação da educação num território educativo quando transfere para uma entidade local o poder de decisão. Contudo a distinção entre descentralização e desconcentração não anula o debate em torno destes conceitos, que tem a ver não apenas com o *sistema técnico de decisão*, mas sobretudo com o sistema de distribuição do poder e de responsabilidades entre o centro e a periferia e as suas consequências no tipo de vida democrática: a centralização reduz os atores locais a meros executores das diretivas centrais, conduz à passividade e ao conformismo dos cidadãos e à desmobilização dos grupos e associações e das comunidades locais (Formosinho, 1986). As vantagens políticas da descentralização têm a ver com a *participação dos cidadãos*, interessando-os pelos problemas públicos através da possibilidade de influência e participação na gestão da administração pública, e com o equilíbrio de poderes, porquanto, “ao respeitar os direitos e liberdades locais, constrói um sistema pluralista que evita os abusos da administração central e limita o poder do Estado face à sociedade civil” (Formosinho, 2005: 21).

A crítica ao centralismo e à burocratização dos sistemas fortemente centralizados indicia a necessidade de “sistemas mais flexíveis, diferenciados

e participativos, quer por razões políticas e pedagógicas quer por razões pragmáticas” e, por consequência, o reconhecimento de que há formas diversas de organizar a distribuição do poder entre as partes do sistema organizacional, de repartir as responsabilidades e de garantir a execução das diversas missões do Estado (Fernandes, 2005a: 53).

Contudo, essa crítica não redundaria necessariamente em defesa da *descentralização*, porquanto esta define-se por três características: 1) supõe o reconhecimento de interesses próprios de uma coletividade humana definida ou pela pertença a um território ou por constituir um certo aglomerado social com identidade própria e interesses comuns; 2) implica a gestão desses interesses por órgãos cujos titulares são eleitos pelos membros da coletividade perante os quais respondem; e 3) não está subordinada hierarquicamente a outro órgão constituindo uma organização administrativa independente, limitando-se o controlo do Estado à verificação da legalidade dos atos praticados (Fernandes, 1992: 220; 2005a: 57-58).

Ora, o que tem acontecido em Portugal é que, por razões de eficácia, celeridade e adequação das respostas da Administração Educativa, o Estado tem procedido à criação de graus intermédios e inferiores, integrados na cadeia hierárquica de comando central, ou sujeitos ao seu poder de direção, podendo as suas decisões ser modificadas ou revogadas pelos responsáveis centrais (Formosinho, 2005: 27). Trata-se, por isso, não de descentralização, mas de desconcentração, incidindo os poderes desconcentrados em tarefas predominantemente técnicas e mantendo-se no topo as decisões mais substanciais de natureza política, legislativa ou regulamentar (Fernandes, 2005a: 56).

Confrontando-se com a autonomia das autarquias locais, o Estado não quer (pelo menos, por agora) transferir definitivamente para os órgãos municipais determinadas atribuições e competências; por isso, o recurso aos Contratos de Educação e Formação Municipal (CEFM) e as suas semelhanças funcionais com processos anteriores de desconcentração da educação permitem-lhe manter a direção estratégica das escolas e afastar (pelo menos, para já) uma política de municipalização das escolas da rede pública concelhia.

Enquanto “contrato de ação pública” (Gaudin, 1999), o “contrato interadministrativo de delegação de competências” inclui os objetivos estratégicos negociados, determina a repartição de responsabilidades entre as entidades públicas envolvidas, estabelece o tempo de vigência, identifica o modelo de financiamento e determina mecanismos de acompanhamento e

monitorização. Neste sentido, tal como os contratos de autonomia celebrados pelo Ministério da Educação com as escolas, estamos perante um instrumento pós-burocrático no quadro de uma regulação neoburocrática (Barroso, 2014), porquanto o contrato se insere numa política de prestação de contas e de responsabilização dos atores locais, implica a realização de metas concretas e faz incidir a sua avaliação na verificação da distância entre os objetivos prosseguidos e os resultados alcançados (Formosinho *et al.*, 2010: 34-35).

A intervenção dos municípios na área da educação é anterior às disposições normativas iniciadas em 1984 que acabaram por reconhecer ao município o estatuto de parceiro público do Estado, na base do qual se celebram os CEFM. Este processo foi sempre acompanhado de desconfianças e resistências por parte do Estado, dos municípios e das escolas. No que concerne às desconfianças e resistências dos professores e das escolas estão concepções e representações dos municípios que marcam o imaginário docente: “o receio de uma excessiva politização da escola com a presença dos eleitos locais no seu seio [e a introdução de lógicas sectárias de influência local]; as memórias negativas herdadas de más experiências havidas durante a época liberal e a I República quanto a intervenções municipais; a concepção da escola como organização fechada à participação comunitária que dominava na escola tradicional” (Fernandes, 2000: 43-44).

5. O CONTRATO DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO MUNICIPAL E A AUTONOMIA LOCAL

Os contratos de educação e formação celebrados entre o Governo e alguns municípios reivindicam-se de uma orientação descentralizadora no domínio das funções sociais (áreas da educação, da saúde, da segurança social e da cultura) e apresentam-se como “projetos-piloto”, dependendo da avaliação dos seus resultados um eventual alargamento aos demais municípios. A execução destes projetos-piloto obedece a princípios e requisitos comuns: “o não aumento da despesa pública global, o incremento da eficiência e da eficácia da gestão dos recursos pelos municípios ou entidades intermunicipais, a promoção da coesão territorial e a adoção de procedimentos inovadores e diferenciados de gestão, permitindo a otimização dos serviços prestados ao nível local” (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, Preâmbulo).

O contrato de educação e formação municipal de Matosinhos (CEFMM) assume a natureza de “contrato interadministrativo de delegação de

competências”. O seu objeto é “a delegação de competências do MEC no MUNICÍPIO, na área da educação e da formação, relativamente aos AE/E [Agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas] [...] que integram a rede escolar pública do MEC” no concelho (três escolas secundárias não agrupadas e nove agrupamentos de escolas) e abrange cinco áreas: políticas educativas, administração educativa, gestão e desenvolvimento do currículo, organização pedagógica e administrativa, gestão de recursos e relação escola/comunidade (Cláusulas 1.^a e 2.^a).

O CEFMM justifica-se com um conjunto de catorze considerandos, nos quais assevera o seu enquadramento na agenda “descentralizadora” do governo, afirma a capacidade do município para mobilizar os recursos necessários à implementação do projeto-piloto, reconhece a autonomia e diversidade das escolas num quadro de articulação entre agentes e entidades locais, valoriza o papel das entidades e dos atores locais (município, escolas, diretores, comunidade) numa ação local concertada, compromete o município com a qualidade da educação prestada pelas escolas e agrupamentos e releva o cariz pedagógico e administrativo do projeto-piloto, assume a pretensão de vir a “constituir-se como ponto de referência para um modelo de gestão articulado e integrado na área da educação no território” concelho e prevê que, durante a vigência do contrato, todas as escolas do concelho “tenham celebrado ou venham a celebrar contrato de autonomia com o MEC” (CEFMM 2015: 1-3).

Considerando a legitimidade democrática das autarquias locais, constatando a qualidade da intervenção de alguns municípios na educação e reconhecendo a sua capacidade para, em articulação com as escolas, elaborar e desenvolver projetos educativos municipais voltados para a resolução de problemas concretos, o Estado, no quadro da reforma em curso, recorre à figura do contrato enquanto instrumento de ação pública com vista a melhorar e tornar mais eficiente a organização do serviço educativo prestado pelas escolas. Os objetivos estratégicos dos contratos de educação e formação com os municípios incidem em quatro domínios: 1) o domínio das *aprendizagens* das crianças e jovens, nomeadamente a “melhoria do sucesso e desempenho escolar dos alunos” através de medidas de “prevenção da retenção, do absentismo, do abandono escolar e saída precoce dos alunos do sistema escolar”; 2) o domínio da *organização pedagógica e curricular* das escolas, nomeadamente a “melhoria das práticas pedagógicas” dos profissionais, a contextualização curricular (cursos, turmas, grupos e percursos educativos), a adequação do ensino

às características e motivações dos alunos e a (possibilidade de) inclusão de componentes curriculares de responsabilidade local; 3) o domínio da *gestão dos recursos* educativos, nomeadamente a articulação da ação dos diferentes AE/E, a harmonização da atuação do pessoal docente e não docente; e 4) o domínio da *interação comunitária*, nomeadamente, a participação da comunidade na gestão do sistema educativo, a ligação da educação e formação ao mundo do trabalho e o reforço da responsabilização dos atores educativos locais pela qualidade do serviço prestado (Cláusula 6.^a).

Com os CEFM, o Estado parece não abandonar a garantia de equidade na educação, que é da sua competência, assim como não opta por outorgar maior autonomia relativa às escolas dando expressão a “uma conceção descentralizada e policêntrica de administração escolar”. Com os CEFM, o Estado aloca numa instância supraescolar de alcance municipal a articulação da educação no território concelhio, revelando no entanto a supremacia da lógica administrativa de feição gerencialista e eficientista sobre a lógica administrativa democrática. Na verdade, os CEFM constituem um processo de re-centração em que o poder de decisão político-estratégico se mantém no governo, as escolas continuam a ser as “unidades orgânicas” onde se concretizam os indicadores relativos a alunos, turmas, pessoal docente e não docente que permitem o controlo do cumprimento do CEFM, comprometendo-se o município com os objetivos estabelecidos pelo Ministério da Educação e sujeitando-se à sua monitorização, com grande relevância para o controlo informático daqueles indicadores através de plataforma eletrónica (Cláusula 46.^a). Por outras palavras, “a centralização permanece sobre tudo aquilo que tem relevância política, administrativa e financeira” (Lima, 2015: 20) e, por isso, o Estado não é um mero parceiro no processo de contratualização, como pode deixar entender a sua menor presença em termos de ações a desenvolver.

Considera Licínio Lima que, ao reduzir-se a uma função de gestão intermédia do sistema escolar, o município permite a introdução de “novas formas de tutelar o poder local, de o controlar e administrativizar, de lhe restringir a sua autonomia legítima, através de legislação ordinária, de processos de contratualização, de imposição de novas regras de gestão, de consignação de verbas, de imposição de certos *ratios*, entre outros mecanismos de microgestão” e, nesse sentido, estaríamos perante uma política de “eventual menorização dos municípios, decorrente de uma generalizada delegação de competências para órgãos autónomos que estão muito para além da administração direta e da administração indireta do Estado”

(2015: 16). Neste sentido, o autor coloca a hipótese de os CEFM introduzirem “maiores mudanças de fundo nos municípios do que propriamente nas escolas”, subordinando os primeiros a lógicas de heteronomia a que estas já se encontram sujeitas há muito tempo (Lima, 2015: 16).

Não deixa de ser curioso que o processo de delegação de competências nos municípios através de contratos coincida temporalmente com a redução da receita global e da despesa de investimento das câmaras municipais. Na verdade, entre 2001 e 2014, a despesa de investimento “desceu quase sem interrupções, com uma quebra acumulada de 74%”, tendo a maior queda ocorrido antes do programa de ajustamento: entre 2010 e 2014, a descida também foi acentuada, de 39%, mas em termos absolutos a redução do investimento foi bem mais significativa nos anos anteriores, designadamente no início da época” (Esteves, 2015).

Neste sentido, embora com destino traçado, o projeto-piloto permite trazer mais verbas para o município e mais visibilidade à sua intervenção num tempo de redução de investimentos públicos. Mas, ao assumir as responsabilidades e os encargos da educação nos estabelecimentos da rede estatal, o município corre o risco de lhe virem a ser imputadas responsabilidades pelos erros e limitações inerentes às decisões políticas e administrativas do Estado, nomeadamente as relativas ao financiamento da educação.

Por outro lado, o processo de delegação de competências nos municípios através de contratos coincide também com a introdução em alguns deles de processos de democracia participativa e deliberativa, como são as “dinâmicas substantivas de orçamento participativo” (Lima, 2015: 22), e permite ao município alargar o espaço público de participação dos munícipes na definição de algumas políticas locais de educação. Mas pode beliscar a aliança histórica dos professores ao centralismo do Estado como proteção da sua independência profissional relativamente às interferências dos atores locais (Nóvoa, 1987).

Em todo o caso, a apropriação de novas competências na área da educação por um município no âmbito do processo de contratualização reforça a sua intervenção de serviço administrativo periférico do Estado e o seu caráter de parceiro público e permite ao poder local tornar-se mais forte na sua interação com os estabelecimentos escolares da rede estatal do concelho. Lima (2015: 23) considera que a tradição centralista da educação portuguesa permite interpretar este fortalecimento do papel do município como aproximação do controlo sobre as organizações educativas sob o pretexto de aproximação da educação ao território educativo concelhio.

6. A AÇÃO DO MUNICÍPIO E A AUTONOMIA DAS ESCOLAS

Apesar de o CEFM estabelecer como ponto de partida que “a descentralização em matéria de educação dos serviços centrais do Estado para os municípios reconhece, respeita e procura aprofundar a autonomia e a diversidade das unidades orgânicas” (Considerando G), a verdade é que algumas das novas competências delegadas nos municípios entram já em matérias claramente educativas, pedagógicas, curriculares e de avaliação que são do foro dos órgãos de administração e gestão das escolas e agrupamentos e das suas estruturas de gestão intermédia (CE, 2015: 8-10) e parecem pôr em causa autonomia profissional dos professores que assenta em saberes específicos e pedagógico didáticos especializados (Lima, 2015: 17). Talvez para afastar esta suspeição, o CEFM traz como anexo uma “matriz de responsabilidades educativas” em que assinala o papel previsto para cada nível (central, local e institucional) de administração educativa: R – Responsável pela execução; I – Informado sobre a execução; C – Precisa de ser consultado; A – Autoridade para aprovar.

Esta matriz mostra como, no plano da ação concreta, será necessária a articulação entre as escolas e o município e como na execução de algumas competências ou ações concretas a responsabilidade é partilhada entre estes dois níveis. Por isso, a matriz reflete a complexidade daquelas e deixa antever a possibilidade da sua miscigenação no plano da ação concreta e o risco (também recorrente na ação da administração central) de imiscuição dos não professores no exercício do que é específico da ação docente: “Sendo verdade que as decisões político-estratégicas sobre a educação escolar nunca são redutíveis às suas dimensões técnicas, o que, a acontecer, afastaria os não profissionais da possibilidade de participação democrática nas tomadas de decisão educativas, também o inverso resultaria na desprofissionalização de educadores e professores, denegando a especificidade e a complexidade da ação educativa organizada e dos saberes necessários à prática de ensinar” (Lima, 2015: 17).

Nesta linha de ideias, o Conselho de Escolas considera que os CEFM se traduzem em “perda de competências e de poderes que hoje estão na posse das escolas e dos seus órgãos” e, por isso, acabam por trazer “o esvaziamento e a desqualificação da autonomia das escolas” e não o seu aprofundamento, quando, na sua perspetiva, “o reforço da autonomia, com verdadeira transferência de poder de decisão para os órgãos da Escola, é a via que pode ajudar a escola, indiscutivelmente um dos serviços públicos mais próximos das populações, para resolver os persistentes problemas

que afetam as Escolas públicas e melhorar a qualidade do serviço educativo prestado” (CE, 2015: 7, 8, 11).

Na verdade, o reforço da autonomia das escolas tem resultado da delegação de competências nos seus órgãos em resultado das ações de reestruturação da Administração Educativa centralizada e, por isso, os CEFM constituem, em rigor, um passo neste processo de re-centração no que concerne à “gestão local” da educação. Mas, como dizemos acima, não é municipalização, pelo que, mesmo podendo “diluir o carácter institucional das Escolas”, como afirma o Parecer do Conselho de Escolas, não as “integra” na autarquia como “mais um serviço entre os que [nela] já existem” (CE, 2015: 12) – o que não significa que não possam vir a ser. Em todo o caso, com os CEFM, o Estado mantém as escolas como unidades organizativas dependentes da Administração central, conservando um sistema de gestão das escolas que nas últimas décadas se afastou de um modelo de gestão em aliança exclusiva com um grupo profissional (os professores), foi incorporando a intervenção dos pais e alargando o âmbito de intervenção da autarquia (Formosinho e Machado, 2004: 28).

Como afirma João Barroso, o fortalecimento do poder local não colide necessariamente com o reforço da autonomia organizacional das escolas, mas, como alerta o mesmo autor, torna-se necessário distinguir “o que é a gestão do sistema local do que é a gestão de cada escola, enquanto unidade social e estrutura pedagógica específica” (1996: 13).

Na verdade, o próprio processo de agrupamento de estabelecimentos escolares em unidades de gestão cada vez mais amplas mostrou que a gestão à distância foi tomando o lugar da gestão de proximidade de cada escola, duplicou o carácter periférico destas (Lima, 2011) e acabou por reproduzir a tendência uniformizadora de um sistema centralizado (Formosinho e Machado, 2005). Torna-se assim necessário realimentar a relação entre a sede do agrupamento e as escolas que o integram e reverter o processo de “desinstitucionalização” a que estas foram sujeitas (Lima, 2011: 113), reequacionando as competências que devem ser alocadas a nível do agrupamento, a nível do estabelecimento, a nível dos diversos órgãos de gestão pedagógica intermédia e a nível da sala de aula (Machado, 2014a: 157). Em suma, impõe-se um modelo de gestão que contemple, por um lado, a gestão de cada escola e, por outro, a gestão da rede de estabelecimentos adequado a uma unidade organizativa configurada em rede de estabelecimentos que garanta a unidade de ação. No entanto, a rede de ofertas educativas (de gestão pública, privada ou solidária) mostra que o agrupamento

de escolas é uma unidade de gestão limitada para garantir a articulação local da educação escolar.

7. O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A ARTICULAÇÃO NO TERRITÓRIO MUNICIPAL

O Conselho de Escolas reconhece que as questões educativas extravasam o âmbito institucional e defende que haja “um órgão” local “de natureza consultiva e reguladora” com “ampla representatividade da sociedade local e dos respetivos interesses educativos, culturais, sociais, económicos, etc., incluindo os diretores das Escolas” (CE, 2015: 6-7). Aparentemente, retoma uma ideia que já vem da Comissão de Reforma do Sistema Educativo que, embora constata que a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) não descentraliza territorialmente a administração do ensino até ao nível local, prevê a necessidade de estabelecer mecanismos de coordenação entre os diferentes parceiros que, para além das escolas, intervêm no processo educativo (municípios, serviços desconcentrados do Ministério da Educação e agentes económicos, sociais, culturais e científicos). Propõe ainda que localmente surja um órgão de coordenação cuja designação poderia ser a de “Conselho Local do Ensino Básico”, com “funções de consulta, de apoio, de dinamização e de coordenação educativa a nível concelhio”, e cuja ação incidiria sobre diferentes aspetos, nomeadamente: “a) organização da rede e agrupamento das escolas; b) mobilização de recursos para a ação educativa; c) adopção de componentes curriculares de âmbito local; d) integração da escola na comunidade; e) [coordenação dos] mecanismos de compensação educativa; f) promoção de sucesso educativo” (CRSE, 1988: 165). Nele estariam representados, a título de exemplo, “os Serviços Regionais de Educação, os municípios, as escolas, os pais e suas associações, Serviços de Saúde e Segurança Social, associações sindicais, culturais e científicas, associações representativas das actividades económicas” (CRSE, 1988: 166).

O Grupo de Trabalho admite até a possibilidade de um “Conselho Local de Educação” que “exerça estas funções também em relação à educação pré-escolar, ao ensino secundário, à educação de adultos, ao ensino especial, às actividades de apoio e complemento educativo, etc.” (CRSE, 1988: 166).

Em 2003, é criado o Conselho Municipal de Educação (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro) como “instância de coordenação e consulta”, cujo objetivo é coordenar localmente a política educativa, mas erradica deste órgão a ação organizada das escolas do concelho, a que parece

corresponder algum esbatimento da sua centralidade organizacional, traduzido na sua não representação institucional. Reconhecendo a importância da presença dos diretores das escolas da rede estatal no Conselho Municipal de Educação, vários municípios acabaram por os integrar no órgão como convidados e atualmente assegura-se que passarão a integrá-lo de pleno direito. Por outro lado, o PEFM valoriza o órgão de topo da escola tornando também obrigatória a sua presença na Comissão de Acompanhamento, ao lado de quatro representantes da Administração central e de dois representantes do município, sob a presidência de um dos representantes indicados pelo MEC. Se considerarmos que cada membro desta Comissão tem um voto, na de Matosinhos os diretores de escolas ou agrupamentos têm o dobro de votos (12).

A legitimação dos CEFM pode assentar na ideia de participação dos cidadãos na definição das políticas públicas e numa conceção de escola como comunidade educativa (Formosinho, 1989), mas a concretização destas ideias comporta a *delegação política* do centro político-administrativo de decisão para as comunidades locais, e é na medida em que o município e a escola as servem que assumem competências específicas no âmbito da educação. Azevedo (2014: 60) pergunta mesmo se este processo descentralizador se pode consubstanciar na concentração dos serviços educativos no município, na criação de um agrupamento das escolas de todo o território concelhio ou na constituição de um órgão autónomo para o governo local da educação, assumindo, neste caso, o figurino de Autoridade Local de Educação de carácter municipal ou intermunicipal (Azevedo e Melo, 2011: 173).

Neste sentido, o Conselho Municipal de Educação como órgão de coordenação concelhia da educação tem razão de ser como suporte organizacional enquadrador das escolas enquanto “organizações” educativas com autonomia relativa que prestam o serviço público de educação na área do concelho, mas concebidas como locais não apenas de execução, mas também de produção de políticas e decisões educacionais. Mas importaria que o órgão não estivesse tão dependente do Município e, assumindo uma perspetiva sociocomunitária, tivesse funções para além da mera coordenação e consulta que garantissem a necessária intersecção entre as competências das escolas e as competências do município (Azevedo, 2014; Machado e Alves, 2014; Lima, 2015).

Estas propostas alternativas atribuem ao Município o importante papel de coordenação e dinamização de iniciativas surgidas no território

concelhio, de “promotor de um projecto que influencie as potencialidades educativas locais de forma que se constitua uma rede educativa com a intencionalidade expressa de melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos” (Fernandes, 2005: 200); contudo, rejeitam a ideia de reprodução local de um Estado Educador, tentando a “hegemonizar a educação da cidade em detrimento de outras instituições educativas” (Fernandes, 2005b: 199).

8. A PERSPETIVA DA CIDADE EDUCADORA

O desafio que se coloca à gestão local da educação reside em fazer convergir medidas de reforço da autonomia das escolas, de transferência de competências para as autarquias locais, de afirmação da independência profissional dos professores e de favorecimento da participação dos cidadãos na gestão das escolas (Formosinho e Machado, 2004), sem desresponsabilizar o Estado como garante dos princípios da igualdade de oportunidades e da equidade do serviço público de educação (Barroso, 1999).

Os CEFM pretendem que o atual Conselho Municipal de Educação seja “um espaço de diálogo e envolvimento” entre os seus membros (Cláusula 14.^a, n.º 1) e exige que, logo no primeiro ano de funcionamento, os municípios elaborem ou atualizem dois documentos estratégicos na área da educação, como são a carta educativa e o “plano estratégico educativo municipal” (Cláusula 12.^a, n.º 1). Curiosamente, dois documentos que o Município de Matosinhos já elaborou. A Carta Educativa do Concelho de Matosinhos foi homologada em dezembro de 2006, e em setembro de 2011 foi elaborado um relatório de monitorização (“entendida como o processo de acompanhamento regular e de avaliação da sua execução”) que sugere “o reforço da dimensão vocacional da rede educativa concelhia” e “o incremento da oferta pública” na educação pré-escolar. Por sua vez, o Projeto Educativo Municipal de Matosinhos (PEMM) resulta de um processo desenvolvido em 2012-2013 contemplando “várias etapas de auscultação da comunidade educativa, através de uma metodologia de investigação-ação e de um trabalho em parceria com os diferentes elementos representativos das entidades de educação formal, informal e não formal do concelho” e “congrega, portanto, a realidade educativa do concelho [...], bem como as ações estratégicas necessárias em termos de intervenção para concretizar o objetivo último de todos os Matosinhenses: construir um concelho educador e valorizar a Educação e todos os parceiros educativos e sociais”.

A elaboração participada destes documentos e o seu desenvolvimento permite ao Município afirmar a sua capacitação para assumir novas competências na área da educação em conjugação com a ideia de maior autonomia das escolas (Orvalho, 2014: 24). Nesta perspectiva, o município avançaria agora para uma nova fase de intervenção na educação, aquela fase em que não seria apenas mero promotor e coordenador local das políticas educativas centrais, mas também autor e intérprete das suas próprias políticas educativas (Neto-Mendes, 2007: 5). Já em 2008, ao assinar o contrato de execução da Carta Educativa, o Município assume-se como “promotor de iniciativas locais, contextualizadas e inovadoras definindo e priorizando uma verdadeira política educativa para o Concelho, intervindo a vários níveis e em vários campos, com o objectivo último de promover o sucesso e prevenir o abandono escolar” (PEMM, 2013: 10). Esta ideia é alicerçada por uma avaliação muito positiva do já realizado: “A forte aposta na renovação e manutenção dos espaços educativos, através da implementação e remodelação do parque escolar, as medidas desenvolvidas no âmbito da ação social escolar, que abrangem apoios ao nível da alimentação, do transporte, da aquisição de manuais escolares, a implementação de projetos inovadores, promotores de experiências socioeducativas, culturais e desportivas, e também, projetos de carácter pedagógico claramente direccionados para a promoção do sucesso educativo, determinam uma melhoria evolutiva da qualidade da educação, que vai muito para além da própria legislação” (PEMM, 2013: 10-11).

Na verdade, o município tem um importante papel a desempenhar na conceção e implementação de um “projecto educativo comum à escola e ao território” (Machado, 2005: 253), porque dispõe de instrumentos e recursos que permitem ter uma visão mais global e integrada do território educativo e, sobretudo, porque dispõe de legitimidade democrática para assumir mais competências no domínio da definição das políticas públicas como é a educação dos cidadãos (Fernandes, 2005b: 199). Contudo, importa que o âmbito deste “projeto educativo comum” não reduza a educação escolar do território concelhio à que é prestada pelos estabelecimentos da rede estatal. O âmbito do projeto educativo municipal deve ultrapassar as modalidades escolares de formação e irromper por áreas como a cultura, o ambiente e o urbanismo (Machado, 2005). Neste sentido, o PEMM reconhece que “a Educação não é só realizada na Escola e que o local pode e deve ser espaço, tempo e oportunidade de educação e formação, envolvendo, portanto, processos educativos que englobam e articulam as ofertas existentes,

promovem a gestão integrada dos recursos e inserem a intervenção educativa numa perspectiva de desenvolvimento da comunidade” (PEMM, 2013: 14). Por outras palavras, o projeto educativo apresentado inspira-se numa conceção de educação que “não se restringe apenas aos estabelecimentos de Educação, Ensino e Formação da área do Município, mas contempla todas as entidades que, direta ou indiretamente, contribuem para os processos educativos, numa perspectiva de sociedade educativa onde as aprendizagens se desenvolvem ao longo de toda a vida” (PEMM, 2013: 14). O PEMM de Matosinhos incorpora, pois, uma perspectiva integradora sistémica da educação a desenvolver em interação e no respeito pela autonomia das instituições locais: “O modelo de desenvolvimento adotado assenta num conceito de desenvolvimento integrado e sistémico, no qual a Escola se inclui num projeto educativo macroestrutural, que proporciona maior autonomia às instituições locais e um grau de participação alargado, capaz de responder às necessidades dos indivíduos e a muitos problemas atuais” (PEMM, 2013: 14).

A ideia de um projeto educativo comum à escola e ao território não invalida a existência de projetos educativos de estabelecimento e/ou de agrupamento de escolas, através dos quais afirmam a sua autonomia, mas requer que o estabelecimento e/ou o agrupamento não se feche sobre si próprio e seja capaz de se articular com a visão estratégica do projeto local. Por isso, não estranha que o CEFMM determine que as escolas do concelho ajustem os seus projetos educativos ao Projeto Educativo Municipal (Cláusula 12.^a, n.º 3), embora aqui deva ser reivindicado um estatuto de parceiro para as escolas – “O ensino e as instituições escolares são parceiros privilegiados no PEM” (PEMM, 2013: 14) – e deva ser realçado o princípio da subsidiariedade, segundo o qual se reserva para o Município apenas o que as escolas ou o seu agrupamento não sejam capazes de fazer. Com o projeto educativo municipal, “a Educação deixa de ser perspectivada apenas do ponto de vista da instituição escolar e passa a ser assumida do ponto de vista do território local onde se insere, correspondendo assim, a um projeto em que todos os agentes educativos locais se comprometem e se sentem responsabilizados” (PEMM, 2013: 111).

O PEMM integra-se, assim, na perspectiva inspiradora do movimento das Cidades Educadoras – mobiliza expressões como “sociedade educativa”, “território educador”, “espaço educativo local” (PEMM, 2013: 14), “Município educador” (PEMM, 2013: 103, 105), “cidade educadora”, “capacidade educativa da cidade” (PEMM, 2013: 111) – e define três grandes

eixos prioritários de intervenção: “1) promoção do sucesso educativo; 2) articulação entre as instituições educativas e sociais do Concelho – criação de um Município Educador; 3) articulação entre as necessidades empresariais e a oferta formativa no Concelho” (PEMM, 2013: 103). Para cada eixo, o PEMM define objetivos específicos, estabelece ações e estratégias e sugere modelo de registo do planeamento de atividades por cada “agente educativo parceiro e/ou equipa criada” (PEMM, 2013: 110).

Na sua parte final, o PEMM centra-se no objetivo central da criação de um “observatório das práticas educativas no Concelho” enquanto “dispositivo definidor da política educativa do território” concelhio (PEMM, 2013: 111), cujo “crescimento” se faça a partir do Conselho Municipal de Educação. Segundo o PEMM, este “observatório” recolhe informação e emite pareceres/recomendações sobre “toda a prática educativa no Concelho de Matosinhos, em áreas que irão desde a Educação Pré-Escolar à Educação Especial, às Atividades de Enriquecimento Curricular, aos Cursos Profissionais, entre outros” com vista a potenciar “a capacidade educativa da cidade de Matosinhos, concretizando-se num projeto educativo global para a cidade” (PEMM, 2013: 111). Neste sentido, o CEFMM é consequente com o PEMM, mas acentua a sua orientação tendencialmente exclusiva para os estabelecimentos escolares e reduz a sua ação à articulação da educação formal em estabelecimentos da rede escolar estatal no concelho.

Por outro lado, o CEFMM constitui um avanço na criação de uma estrutura de coordenação local mais adequada, mas mantém o risco de, na implementação e gestão do projeto educativo global, surgirem falhas de coordenação (ou mesmo de cooperação) derivada da fragmentação institucional existente (diversidade de instituições e, no seu interior, de departamentos e serviços). Esta forte possibilidade pode servir para alimentar a tentação de concentrar ou estabelecer conexões fortes entre atividades e/ou instituições, a hierarquização, a delimitação rígida de atribuições e papéis (Machado, 2005: 257) nos estabelecimentos escolares abrangidos pelo CEFMM e, nesse sentido, abrir as portas à sua municipalização ou a um serviço desconcentrado da administração central de âmbito municipal ou intermunicipal.

Referências bibliográficas

- Azevedo, J. (2014). Administração local de educação e formação de Cascais: Apresentação de um projeto em curso. In J. Machado e J. M. Alves (orgs.), *Município, Território e Educação: A administração local da educação e da formação* (pp. 57-83). Porto: Universidade Católica Editora.
- Azevedo, J.; Melo, R. Q. (2011). Propostas para um novo modelo de regulação da educação. *Brotéria*, vol. 173, agosto/setembro 2011, 161-175.
- Barroso, J. (1995). *Os Liceus: Organização Pedagógica e Administração (1836-1960)*, 2 vols. Lisboa: Junta Nacional de Investigação Científica e Fundação Calouste Gulbenkian.
- Barroso, J. (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (1998). *Escolas, Projectos, Redes e Territórios: Educação de todos, para todos e com todos*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (1999). Regulação e autonomia da escola pública: O papel do Estado, dos professores e dos pais, *Inovação*, Vol. 12, n.º 3, pp. 9-33.
- Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Canário, R. (2005). *O que é a Escola? Um "olhar" sociológico*. Porto: Porto Editora.
- Charlot, B. (coord.) (1994). *L'École et le territoire: Nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin.
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988). *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação / Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Esteves, M. (2015). Investimento das câmaras caiu 74% desde 2001, *Negócios*, 12 junho, p. 20.
- Fernandes, A. S. (1992). *A centralização burocrática do ensino secundário*. Dissertação de doutoramento. Braga: Universidade do Minho.
- Fernandes, A. S. (1995). Os municípios portugueses e a educação: As normas e as práticas. In J. Barroso e J. Pinhal (org.), *A Administração da Educação: Os caminhos da descentralização* (pp. 113-124). Lisboa: Edições Colibri.
- Fernandes, A. S. (2000). Municípios e escolas. Normativização e contratualização da política educativa local. In J. Machado, J. Formosinho e A. S. Fernandes (coords.). *Autonomia, Contratualização e Município*. Atas do Seminário realizado em 24 de maio de 2000, no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho (pp. 35-46). Braga: CFAE Braga/Sul.
- Fernandes, A. S. (2005a). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: Uma panorâmica europeia. In J. Formosinho et al., *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Porto: Edições ASA.

- Fernandes, A. S. (2005b). Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Formosinho *et al.*, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 193-223). Porto: Edições ASA.
- Fernandes, A. S. (2010). Apresentação. In J. Formosinho *et al.*, *Autonomia da Escola Pública em Portugal* (pp. 13-18). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Fernandes, A. S. (2014). Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Machado *et al.*, *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local: projectos educativos municipais* (pp. 35-61). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J. (1986). A regionalização do sistema de ensino. *Cadernos Municipais, Revista de Acção Regional e Local*, n.º 38-39, dezembro.
- Formosinho, J. (1989). De serviço local de estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, 2 (1), 53-86.
- Formosinho, J. (1992). O dilema organizacional da escola de massas, *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 5, n.º 3, pp. 23-48.
- Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho *et al.*, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13-52). Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J.; Machado, J. (2004). Evolução das políticas e da administração da educação em Portugal. *Administração Educacional*, n.º 4, 7-32.
- Formosinho, J.; Machado, J. (2005). A administração da escola de interesse público em Portugal – Políticas recentes. In J. Formosinho *et al.*, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 115-162). Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J.; Machado, J. (2013). A regulação da educação em Portugal: do Estado Novo à democracia, *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares socio-políticos e organizacionais*, 6 (12-13), 27-40.
- Formosinho, J.; Machado, J. (2014). Autonomia e gestão da escola. In M. L. Rodrigues *et al.* (coord.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal, vol II – Conhecimento, Atores, Recursos* (pp. 227-250). Coimbra: Edições Almedina.
- Formosinho, J.; Fernandes, A. S.; Machado, J.; Ferreira, H. (2010). *Autonomia da Escola Pública em Portugal*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Gaudin, J.-P. (1999). *Gouverner par contrat*. Paris: Presses Sciences PO.
- Lima, L. C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- Lima, L. C. (2015). O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa?. *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 5, 7-24.
- Machado, J. (2005). Cidade educadora e coordenação local da educação. In Formosinho *et al.*, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 225-264). Porto: Edições ASA.

- Machado, J. (2014a). A rede escolar e a administração das escolas: Novos e velhos desafios. In J. Machado e J. M. Alves, *Melhorar a Escola: Sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas* (pp. 147-161). Porto: Universidade Católica Editora.
- Machado, J. (2014b). Descentralização e administração local: Os municípios e a educação. In J. Machado e J. M. Alves, *Município, Território e Educação: A administração local da educação e da formação* (pp. 36-56). Porto: Universidade Católica Editora.
- Machado, J.; Alves, J. M. (orgs.) (2014). *Município, Território e Educação: A administração local da educação e da formação*. Porto: Universidade Católica Editora.
- Machado, J.; Alves, J. M.; Fernandes, A. S.; Formosinho, J.; Vieira, I. (2014). *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local: Projetos educativos municipais*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Machado, J.; Cruz, A. (2014). Atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico, *Currículo Sem Fronteiras*, v. 14, n.º 1, jan./abr. 2014, pp. 173-192.
- Mota, A. F.; Machado, J. (2015). Programa de intervenção educativa: um estudo de caso, *Educere et Educare. Revista de Educação*, vol. 10, n.º especial, jan./jun., pp. 317-328.
- Neto-Mendes, A. (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do Estado – Elementos para uma reflexão. In Benno Sander (org.), *Por uma Escola de Qualidade para Todos: programação e trabalhos completos do XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, 11 a 14 de novembro. Disponível em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simpósio2007/40.pdf (consulta em 1/06/2015).
- Nóvoa, A. (1987). *Le Temps des professeurs*, vols. I e II. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- Orvalho, M. (2014). A intervenção dos municípios na educação: O caso de Matosinhos. In J. Machado e J. M. Alves (orgs.), *Município, Território e Educação: A administração local da educação e da formação* (pp. 15-24). Porto: Universidade Católica Editora.
- Pinhal, J. (2014). Regulação da educação: Os municípios e o Estado. In J. Machado & J. M. Alves, *Município, Território e Educação: A administração local da educação e da formação* (pp. 8-14). Porto: Universidade Católica Editora.
- Wutmacher, W. (1992). A escola em todos os seus estados: Das políticas de sistemas às estratégias de estabelecimento. In A. Nóvoa (coord.), *As organizações escolares em análise* (pp.45-76). Lisboa: Publicações D. Quixote.

Documentos (e siglas)

Projeto Educativo Municipal de Matosinhos: Educação por Todos e para Todos (PEMM). Câmara Municipal de Matosinhos, Divisão de Educação e Formação,

março de 2013. Disponível em: http://www.cm-matosinhos.pt/uploads/writer_file/document/5517/PEM_-_11_junho.pdf (Consulta em 30/04/2015).

Contrato interadministrativo de delegação de competências – Contrato de educação e formação municipal (CEFMM), 2015.

Conselho Nacional de Escolas (CE) – Parecer n.º 1/2015 – O Programa “Aproximar Educação” e os contratos de educação e formação municipal, 16 de fevereiro de 2015.

ABSTRACT: Within the territorial educational policies, the state has established several public action contracts, among which stand out the education and training municipal contracts that aim at strengthen the involvement of municipalities in education. This article analyzes the education and training municipal contract signed by the City Hall of Matosinhos, the Ministry of Education and Science, and the Presidency of the Portuguese Council of Ministers, identifying the areas that are the focus of their strategic goals, distinguishing its legitimacy from a rhetoric of administrative decentralization with two faces (the participatory democracy and the rational management of resources) and the emergence of an official instance of municipal scope, which demands new reconstruction of the city papers and school leaders, and raising questions on the role of the municipal council of education in light of the idea of educating city.

KEYWORDS: deconcentration; decentralization; contract; local management.